

**PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA
NEGARA MELALUI UPAYA ADMINISTRATIF
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30
TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI
PEMERINTAHAN¹**

Oleh : Firli Fahresi Arfaisal Ali²

Josephus J. Pinori³

Reymen M. Rewah⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administratif Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan bagaimanakah Implikasi Hukum Dari Upaya Administratif menurut Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tidak mengatur mengenai obyek sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara, apabila seluruh upaya administratif telah digunakan. Secara konseptual upaya administratif merupakan mekanisme pengajuan keberatan dan atau banding administratif terhadap keputusan pemerintahan dalam lingkungan internal pemerintahan. Hal tersebut pada hakikatnya sebagai sarana pengawasan internal dan perlindungan hukum yang diberikan oleh badan atau institusi di lingkungan pemerintahan sendiri. 2. Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terdapat paradigma baru dimana dalam hal badan/pejabat pemerintahan yang berwenang tidak menyelesaikan upaya administratif dalam jangka waktu tertentu maka upaya administratif nya dianggap dikabulkan dan wajib menerbitkan suatu keputusan. Namun hal tersebut tidak merubah pemahaman mengenai upaya administratif yang merupakan suatu penyelesaian terhadap suatu tuntutan atas keputusan dan/atau tindakan dari badan/pejabat pemerintahan. Oleh karena itu upaya administratif yang

dianggap dikabulkan berdasarkan Antologi Hukum Peradilan Administrasi.

Kata kunci: sengketa tata usaha negara; administrasi pemerintahan;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan yang baik yang menyangkut urusan eksternal (pelayanan umum) maupun yang berkaitan dengan urusan internal (seperti urusan kepegawaian), suatu instansi pemerintah (Badan/Pejabat TUN) tidak dapat dilepaskandari tugas pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara. Dengan semakin kompleksnya urusan pemerintahan serta semakin meningkatnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat, tidak tertutup kemungkinan timbulnya benturan kepentingan (Conflict of Interest) antara pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dengan seseorang/Badan Hukum Perdata yang merasa dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, sehingga menimbulkan suatu sengketa Tata Usaha Negara.⁵

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administratif Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan?
2. Bagaimanakah Implikasi Hukum Dari Upaya Administratif menurut Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normative.

PEMBAHASAN

A. Upaya Administratif Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Penyelesaian sengketa tata usaha negara terlebih dahulu harus diselesaikan oleh pemerintah sendiri melalui sarana upaya administratif; Pertama, pada prinsipnya tugas

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101465

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Bambang Arwanto, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah", Yuridika, Volume 31, Nomor 3 September 2016, Hlm. 368.

pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan masyarakat (public service) dan bukannya melayani gugatan, sehingga apabila dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara ternyata tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah, maka penyelesaian melalui lembaga peradilan merupakan sarana terakhir (ultimum remedium); Kedua, dalam penyelesaian oleh lembaga peradilan hanyalah menguji dari aspek hukum saja (rechtmatigheid), sedangkan pemerintah dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara selain menguji dari aspek hukum (rechtmatigheid) tetapi juga meliputi aspek efisiensi dan efektifitas (doelmatigheid).

S. Prajudi Atmosudirdjo menyebutkan dengan istilah peradilan administrasi negara dalam arti sempit⁶, sedangkan Rochmat Soemitro menggunakan istilah peradilan administrasi murni atau peradilan administrasi dalam arti sempit.⁷ Peradilan Administrasi dimaksud adalah Peradilan Tata Usaha Negara yang memiliki unsur-unsur berikut:

- a. Adanya hukum, terutama di lingkungan Hukum Administrasi yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
- b. Adanya sengketa hukum yang konkrit, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan tertulis administrasi negara; minimal dua pihak, dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara;
- c. Adanya badan peradilan yang berdiri sendiri dan terpisah yang berwenang memutuskan sengketa secara netral atau tidak memihak;
- d. Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum, menemukan hukum "in concreto" untuk mempertahankan ditaatinya hukum materiil.⁸

Menurut Paulus Effendie Lotulung,⁹ sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, pola yang berlaku dalam penyelesaian sengketa antara rakyat dengan pemerintah dalam menjalankan tugasnya dalam hukum publik adalah sebagai berikut :

- a. penyelesaian sengketa melalui jalur intern administratif yaitu atasan hierarki dari pejabat yang bersangkutan, jalur ini dikenal dengan sebutan administratif beroep atau prosedur pengajuan keberatan;
- b. penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh badan badan peradilan semu, yang sebetulnya secara struktur organisatoris merupakan bagian dari pemerintahan/administratif.
- c. penyelesaian oleh suatu badan peradilan, yang bisa berupa :
 - 1) peradilan administrasi khusus, yaitu pajak.
 - 2) peradilan umum.

Dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara, upaya administratif telah diakui dalam hukum positif di Indonesia sebagai bagian dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara, karena upaya administratif merupakan bagian atau komponen khusus yang berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, sehingga apabila dalam peraturan perundang-undangan tersedia upaya administratif maka sebelum mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara, terlebih dahulu seluruh upaya administratif yang tersedia harus telah selesai digunakan.

Upaya administratif dengan penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui pengadilan adalah pada upaya administratif oleh instansi pemutus perselisihannya dilakukan penilaian yang lengkap terhadap keputusan tata usaha negara yang disengketakan, baik mengenai penerapan segi hukumnya (rechtmatigheid) maupun segi kebijaksanaan (doelmatigheid) yang diterapkan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut. Pada prinsipnya instansi banding administratif tidak membedakan antara persoalan-persoalan

⁶ S. Prajudi Atmosudirdjo, 1976 "Masalah Organisasi Peradilan Administrasi, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara", Bandung: Penerbit Binacipta, Hlm.69

⁷ Rochmat Soemitro, 1989 "Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia", Bandung: P.T.Eresco, Hlm.49-50.

⁸ Sjahchran Basah, 1896 "Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia", Bandung: Alumni, Hlm.55

⁹ Paulus Effendie Lotulung, 1993 "Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah," Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, Hlm.106- 107.

hukum dengan persoalan kebijaksanaan sehingga memeriksa sengketa tersebut seperti ia sendiri harus mengambil keputusan yang di banding itu, hal serupa juga dilakukan pada prosedur keberatan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan itu.

Pengadilan yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara yang terdapat adanya upaya administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 adalah Pengadilan Tinggi tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat Pertama sehingga secara normatif Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara yang tersedia adanya upaya administratif dimaksud. Dengan demikian kemungkinan ada dua jalur atau dua alur berperkaranya di muka Peradilan Tata Usaha Negara.

Keputusan tata usaha negara yang tidak mengenal adanya upaya administratif, gugatan ditujukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama), sedangkan keputusan tata usaha negara yang mengenal adanya upaya administratif, gugatan langsung ditujukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Sesuai Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991, tanggal 9 Juli 1991 (selanjutnya disebut SEMA RI Nomor 2 tahun 1991) dinyatakan bahwa dalam hal upaya administratif yang tersedia hanya berupa keberatan gugatan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan bukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sedangkan apabila dalam peraturan dasar mengatur mengenai upaya keberatan dan banding administratif atau banding administratif saja, maka gugatan diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan perubahannya belum dilakukan harmonisasi dengan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 dan oleh karena lembaga upaya administratif telah diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 sebagai *umbrella act*,¹⁰ general rules¹¹ juga diatur dalam peraturan perundang-

¹⁰ Paulus E. Lotulung, Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Pengesahan R.U.U Administrasi Pemerintahan, Makalah disampaikan dalam Ceramah di Pembekalan Lanjutan Teknis Peradilan di Surabaya, tanggal 14 Maret 2009, Hlm.5.

¹¹ Philipus M. Hadjon, (R)UU Administrasi Pemerintahan Sebagai Kodifikasi (Sebagian) Hukum Administrasi Umum

undangan yang bersifat sektoral, maka penerapan ketentuan upaya administratif tersebut, dengan mendasarkan asas *lex specialis derogat legi generali*, hendaknya menerapkan ketentuan upaya administratif yang sudah diatur dalam undang-undang sektoral, yakni sebelum masyarakat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara harus melakukan upaya administratif yang tersedia (keberatan dan atau banding administratif).

Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (selanjutnya disebut SEMARI Nomor 4 Tahun 2016), point E mengenai Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara, angka 1, huruf c. yang menentukan bahwa perubahan paradigma beracara di peradilan tata usaha negara pasca berlakunya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan pengadilan tata usaha negara.

Upaya administratif yang diatur oleh UUAP Pihak Mahkamah Agung bertindak responsif dengan mengeluarkan Peraturan Pelaksana yaitu Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administrasi, dalam Peraturan tersebut upaya administrasi menjadi kewajiban yang harus ditempuh atau syarat formal sebelum mengajukan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara terlihat Jelas Pasal 2 yang menyebutkan :

- a. Ayat 1 "Pengadilan Berwenang menerima, memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif".
- b. Ayat 2 "Pengadilan memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan menurut hukum acara yang berlaku di Pengadilan, kecuali ditentukan lain dalam

(General Rules of Administratif Law) dan Peradilan Tata Usaha Negara, Makalah Disampaikan Dalam rangka HUT Peratun XVIII, Tanggal 13-15 Maret 2009 di Surabaya, Hlm.6

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

- c. pasal 3 yang berbunyi : Ayat (1) “pengadilan dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan sengketa administrasi pemerintahan menggunakan aturan dasar yang mengatur upaya administratif tersebut”.
- d. Ayat (1) “dalam hal atuan dasar penerbitan keputusan dan/ atau tindakan tidak mengatur Upaya administrtif, pengadilan menggunakan ketentuan yang diatur dalam undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi Pemerintahan.

Obyek Sengketa Tata Usaha Negara di PTUN setelah Semua Upaya Administratif Dipergunakan. Obyek sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara adalah keputusan asal yakni keputusan pemerintahan (keputusan tata usaha negara). Berbeda yang berlaku dalam praktek sekarang ini, yang dijadikan obyek sengketa adalah keputusan dalam upaya administratif, yang seharusnya bukan obyek sengketa tata usaha negara, dengan alasan sebagai berikut :

Pertama, upaya administratif merupakan lembaga penyelesaian sengketa tata usaha negara yang dilakukan di internal pemerintahan sendiri, sebagai bentuk perlindungan hukum dalam suatu negara hukum. Perlindungan hukum dalam upaya administratif dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi warga masyarakat yang dirugikan akibat sikap tindakan administrasi negara,¹² sehingga upaya administratif bukan merupakan bagian dari prosedur penerbitan obyek sengketa, tetapi sebagai upaya penyelesaian sengketa tata usaha Negara.

Kedua, upaya administratif merupakan salah satu bentuk pengawasan internal yang dilakukan melalui badan-badan dilingkungan pemerintahan sendiri, karena dalam negara modern keterlibatan negara untuk turut campur hampir di setiap aspek kehidupan masyarakat semakin besar, sehingga administrasi negara memerlukan kekuasaan dan kebebasan yang semakin besar pula. Agar kekuasaan negara tidak disalahgunakan dan perlindungan hukum tetap terjamin, maka

diperlukan pengawasan terhadap administrasi negara diantaranya adalah pengawasan internal yang berupa upaya administratif.¹³

Ketiga, upaya administratif adalah salah satu jenis upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap keputusan pemerintahan yang merugikan kepentingan warga masyarakat dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, selain dengan pengajuan gugatan di peradilan tata usaha Negara.

Keempat, dalam hal yang dijadikan obyek sengketa adalah keputusan pemerintahan dan bukan keputusan upaya administratif, maka dalam pelaksanaan putusan pengadilan akan lebih sederhana. Hal tersebut dikarenakan yang harus mencabut ataupun memberikan ganti rugi adalah pejabat yang membuat keputusan awal.¹⁴

Argumentasi yang dapat dikemukakan bahwa yang menjadi pokok permasalahan atau fakta hukum adalah penerbitan keputusan pemerintahan oleh badan atau pejabat pemerintahan, yang telah merugikan kepentingan orang atau badan hukum perdata. Apabila yang menjadi obyek sengketa adalah keputusan upaya administratif, maka pengujian oleh pengadilan tata usaha negara hanyalah sebatas aspek hukum dari penerbitan keputusan upaya administratif saja. Dengan kata lain, yang dinilai oleh hakim adalah fakta hukum penerbitan keputusan upaya administratif, bukan fakta hukum penerbitan keputusan yang merugikan masyarakat/ badan hukum perdata.

Alasan lain mengenai obyek sengketa seharusnya adalah keputusan pemerintahan awal yang merugikan masyarakat adalah bahwa Pengadilan tidak mempunyai kompetensi untuk membatalkan atau menyatakan tidak sah keputusan pemerintahan tanpa menjadikan keputusan pemerintahan tersebut sebagai obyek sengketa tata usaha negara, sehingga sesuai asas *praesumptio iustae causa* keputusan pemerintahan masih dianggap sah sebelum dilakukan pembatalan, karenanya meskipun gugatan penggugat dikabulkan oleh pengadilan, tetapi tidak serta merta menimbulkan akibat hukum pada keputusan pemerintahan, namun hanya menimbulkan

¹² S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UI Press, 2011, Hlm.73.

¹³ *Ibid.* 72.

¹⁴ Philipus M Hadjon, “Perlindungan bagi Rakyat.....;” *Op.Cit*, Hlm.2.

akibat hukum pada keputusan upaya administratif, apabila obyek sengketa adalah keputusan upaya administratifnya.

Penerapan batasan tenggang waktu mengajukan gugatan ke pengadilan merupakan hal penting untuk menghadirkan kepastian hukum terhadap proses beracara. Tenggang waktu mengajukan gugatan memberikan batas waktu kepada seseorang atau badan hukum perdata untuk memperjuangkan hak dan kepentingan hukumnya dengan cara mengajukan gugatan ke PTUN, dengan berkembangnya hukum di Indonesia telah ada perubahan mengenai jangka waktu mengajukan gugatan ke Pengadilan tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-Undang nomor 30 Tahun 2014 khususnya pada Pasal 75 sampai dengan 78 yang berbunyi:

Pasal 75 Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan. Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: keberatan dan banding.¹⁵

Pasal 76 Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat. Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat. Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.¹⁶

Pasal 77

(1) Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

(1) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis

kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan.

- (3) Dalam hal keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- (5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.
- (6) Keberatan yang dianggap dikabulkan, ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).¹⁷

Pasal 78

- (1) Keputusan dapat diajukan banding dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima.
- (2) Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan.
- (3) Dalam hal banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan banding.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- (5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.

¹⁵ Pasal 75 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁶ Pasal 76 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁷ Pasal 77 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

- (6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).¹⁸

Mencermati ketentuan Pasal 75 jo Pasal 76 jo Pasal 77 jo Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang pada pokoknya dalam hal pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus menempuh upaya administrasi terlebih dahulu, kemudian mengenai ketentuan tenggang waktu pengajuan gugatan setelah menempuh upaya administratif di atur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 1 angka 9 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administrasi, yang menyebutkan Bahwa Pasal 5 Ayat (1) "Tenggang waktu pengajuan gugatan di Pengadilan dihitung 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh Warga Masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/ atau Pejabat Administrasi pemerintahan yang menangani penyelesaian upaya administratif".

B. Implikasi Hukum Dari Upaya Administratif menurut Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Upaya Administratif sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 angka 16 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan. Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa upaya administratif merupakan upaya penyelesaian yang dilakukan secara internal oleh badan/pejabat pemerintahan dalam hal terbitnya suatu Keputusan dan/atau dilakukannya suatu tindakan oleh badan/pejabat pemerintahan tersebut. Dalam UU AP ketika masyarakat merasa dirugikan dengan adanya keputusan dan/ atau tindakan badan/pejabat pemerintahan dapat mengajukan upaya administratif kepada

Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/ atau tindakan.¹⁹ Bentuk Upaya Administratif yang dapat diajukan oleh masyarakat adalah keberatan dan banding.²⁰

1. Keberatan Pengajuan

keberatan ditujukan kepada badan dan/atau pejabat yang mengeluarkan keputusan secara tertulis. Tenggang waktu pengajuan keberatan waktu paling lama 21 hari (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Jangka waktu penyelesaian keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja. Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan. Keberatan yang dianggap dikabulkan, ditindaklanjuti dengan penerapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu penyelesaian upaya keberatan. Dalam hal keberatan diterima, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan.

2. Banding

Upaya banding terhadap keputusan upaya keberatan dapat diajukan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima. Banding diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan banding paling lama sepuluh (10) hari kerja. Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja, banding dianggap dikabulkan.

Badan dan/ atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu 10

¹⁸ Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁹ Pasal 75 ayat (1) Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

²⁰ Pasal 75 ayat (2) Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

(sepuluh) hari kerja tersebut. Terhadap permohonan banding yang dikabulkan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetaokan Keputusan sesuai dengan permohonan banding. Pengujian di lingkungan intern pemerintah berbeda dengan pengujian di PTUN. Pemerintah menilai dari aspek “doelmatigheid” tujuan atau manfaat dikeluarkannya keputusan dan “rechtsmatigheid” dari segi hukum. Pengujian di PTUN hanya dari segi hukum saja.²¹

Sebagaimana penjelasan pada pembahasan sebelumnya bahwa sesuai UU AP dalam hal Keberatan ataupun Banding tidak ditanggapi dalam jangka waktu tertentu, maka Keberatan ataupun Bandingnya dianggap dikabulkan. Kemudian badan/ pejabat pemerintahan yang berwenang untuk menangani keberatan atau banding tersebut wajib mengeluarkan Keputusan terhadap hal tersebut sebagaimana diatur didalam pasal 77 ayat (7) dan 78 ayat (6) UU AP. Namun dalam hal badan/pejabat pemerintahan tersebut tidak mengeluarkan Keputusan sebagai tindak lanjut dianggap dikabulkannya upaya administratif, UU AP tidak memberikan jalan keluar terhadap hal tersebut. Memang berdasarkan ketentuan pasal 80 ayat (1) UU AP ditentukan bahwa pejabat yang tidak melaksanakan ketentuan pasal 77 ayat (7) dan 78 ayat (6) akan diberikan sanksi administratif ringan. Namun menurut penulis ketentuan pasal tersebut hanya bersifat internal untuk pejabat/badan pemerintahan yang bersangkutan. Permasalahan utama bagi waraga masyarakat mengenai tindak lanjut upaya administratifnya yang dianggap dikabulkan masih belum bisa teratasi dengan baik.

Ketentuan diatas jika dilihat sekilas akan menyerupai ketentuan pasal 53 UU AP. Pasal 53 UU AP khususnya ayat (3) menentukan bahwa apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan undang undang badan/pejabat tata usaha negara tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan untuk penetapan Keputusan dan/atau melakukan tindakan tersebut dianggap

²¹ Dr. H. Yodi Martono Wahyunadi, S.H., M.H., 2018 “Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Setekah Pemberlakuan Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan”Lampung: AURA Publishing, Hlm. 265

dikabulkan secara hukum. Kemudian untuk memperoleh Putusan penerimaan permohonan maka si pemohon harus mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.²² Permasalahan upaya warga masyarakat dalam hal upaya administratifnya dianggap dikabulkan menurut penulis tidak bisa diselesaikan berdasarkan ketentuan Pasal 53 UU AP tersebut. Hal ini didasarkan kepada Pasal 53 UU AP mengatur mengenai permohonan suatu keputusan dan/atau tindakan yang baru oleh pemohon kepada badan/pejabat pemerintahan. Artinya suatu Keputusan yang belum pernah ada atau belum pernah dimohonkan sebelumnya. Sehingga hukum acara yang mengatur pelaksanaan Pasal 53 UU AP tidak bisa diterapkan didalam penyelesaian terhadap warga masyarakat yang upaya administratifnya dianggap dikabulkan.

Untuk menjawab persoalan diatas maka harus dipahami lagi mengenai upaya administratif tersebut. Timbulnya upaya administratif tidak terlepas dari kewenangan pemerintah untuk menjatuhkan atau membebaskan sanksi administratif dan/atau melakukan tindakan tertentu kepada masyarakat sehingga untuk menghindarkan tirani kekuasaan, mekanisme keberatan dan/atau banding administratif merupakan bagian tidak terpisahkan yang disediakan sebagai sarana perlindungan hukum bagi masyarakat.²³ Dalam upaya administratif telah terdapat suatu keputusan dan/atau tindakan yang dijatuhkan oleh badan pemerintahan. Upaya administratif itu merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang – undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa TUN yang dilaksanakan dilingkungan pemeritahan sendiri.²⁴ Artinya telah terdapat suatu sengketa antara badan/pejabat pemerintahan dengan masyarakat yang mana penyelesaiannya secara internal di lingkungan pemerintahan.

²² Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk memperoleh putusan atas penerimaan permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan

²³ Enrico Simanjuntuk, 2018, “*Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara ; Transformasi & Refleksi*” Jakarta : Sinar Grafika, Hlm. 205.

²⁴ Indroharto, S.H., 2005, “*Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*”, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, Hlm. 55

Ciri ciri dari upaya administratif dalam teori hukum acara peradilan tata usaha negara ialah²⁵

- a. Upaya administratif merupakan bagian dari pengawasan yang dilakukan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara. Pengawasan dimaksud bersifat internal kontrol karena dilakukan oleh suatu badan yang secara organisasi structural masih termasuk dalam lingkungan organisasi dari badan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.
- b. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakan suatu kontrol, upaya administratif merupakan kontrol aposteriori, yaitu suatu pengawasan yang terjadi sesudah dikeluarkannya ketetapan/keputusan pemerintah. Pengawasan ini dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.
- c. Dilihat dari segi sifat kontrol itu terhadap objek yang diawasi, maka upaya administratif termasuk kontrol segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*), yaitu kontrol teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintahan sendiri bersifat penilaian legalitas (*rechtmatigheidsroetsing*) dan bahkan lebih menitikberatkan pada segi penilaian kemanfaatan dari tindakan yang bersangkutan.

Berkaitan dengan pemahaman mengenai upaya administratif diatas maka dapat disimpulkan bahwa dalam upaya administratif telah terdapat suatu keputusan dan/atau tindakan yang telah dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan yang mana terhadap hal tersebut terdapat keberatan dari orang/badan hukum perdata dan merasa dirugikan dengan adanya keputusan/ dan atau tindakan tersebut. Sehingga orang/badan hukum perdata tersebut mengajukan tuntutan terhadap keputusan dan/ atau tindakan badan pemerintahan yang secara umum berbentuk keberatan dan banding. Jika terhadap hasil dari upaya administratif tersebut orang/badan hukum perdata merasa tidak puas, maka akan

mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dengan berlakunya UU AP maka undang undang tersebut membawa suatu paradigama baru yang mana dalam hal upaya adminsitratif yang diajukan oleh warga masyarakat tidak ditanggapi oleh badan/pejabat yang berwenang, maka upaya administratifnya dianggap dikabulkan. Kemudian badan/pejabat pemerintahan tersebut wajib menerbitkan keputusan mengenai hal tersebut. Namun dengan adanya ketentuan tersebut maka tidak akan merubah pemahaman mengenai upaya administratif itu sendiri. Ketentuan tersebut hanya menginginkan badan/ pejabat pemerintahan melayani masyarakat dengan cepat dan responsif. Oleh karena itu upaya administratif dalam UU AP tetap dipahami sebagai suatu penyelesaian terhadap suatu tuntutan atas keputusan dan/atau tindakan dari badan/pejabat pemerintahan.

Melihat ketentuan di atas maka akan menyalahi pemahaman ketika penyelesaian mengenai upaya administratif dalam hal warga masyarakat yang mengajukan upaya administratif dan upaya administratifnya dianggap dikabulkan tetapi badan/ pemerintahan tidak menindaklanjutinya dengan mengeluarkan suatu keputusan dilakukan berdasarkan pasal 53 UU AP. Hal ini karena Pasal 53 UU AP mengatur mengenai permohonan terhadap suatu keputusan da/atau tindakan yang baru dan belum pernah ada, sedangkan dalam upaya administratif didalamnya telah terdapat suatu keputusan dan/tindakan.

Upaya Administratif merupakan rezim dari tuntutan/gugatan terhadap suatu keputusan dan/atau tindakan dari suatu badan/pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu penulis berpendapat bahwa upaya administratif yang dianggap dikabulkan berdasarkan UU AP namun tidak ditindaklanjuti oleh badan/pejabat pemerintahan yang bersangkutan dengan mengeluarkan suatu keputusan maka diselesaikan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan mengajukan gugatan berdasarkan UU PTUN. Fakta mengenai badan/pejabat pemerintahan yang tidak menindaklanjuti upaya administratif yang dianggap dikabulkan akan menjadi dalil yang memperkuat gugatan dari penggugat untuk menuntut batal dan/ atau

²⁵ Dr. W. Riawan Tjandra, S.H.,M,Hum, 2011"Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Revisi", Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Hlm. 43.

tidak sah suatu keputusan badan/pejabat pemerintahan.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tidak mengatur mengenai obyek sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara, apabila seluruh upaya administratif telah digunakan. Secara konseptual upaya administratif merupakan mekanisme pengajuan keberatan dan atau banding administratif terhadap keputusan pemerintahan dalam lingkungan internal pemerintahan. Hal tersebut pada hakikatnya sebagai sarana pengawasan internal dan perlindungan hukum yang diberikan oleh badan atau institusi di lingkungan pemerintahan sendiri.
2. Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terdapat paradigma baru dimana dalam hal badan/pejabat pemerintahan yang berwenang tidak menyelesaikan upaya administratif dalam jangka waktu tertentu maka upaya administratif nya dianggap dikabulkan dan wajib menerbitkan suatu keputusan. Namun hal tersebut tidak merubah pemahaman mengenai upaya administratif yang merupakan suatu penyelesaian terhadap suatu tuntutan atas keputusan dan/atau tindakan dari badan/pejabat pemerintahan. Oleh karena itu upaya administratif yang dianggap dikabulkan berdasarkan Antologi Hukum Peradilan Administrasi.

B. Saran

1. Mekanisme upaya administratif masih jarang digunakan oleh masyarakat ketika terjadi sengketa tata-usaha negara sehingga perlu adanya regulasi yang mengatur desain kerangka hukum lebih spesifik mengenai mekanisme upaya administratif, agar mekanisme ini bisa dijangkau oleh masyarakat yang dirugikan haknya oleh keputusan badan/pejabat tata usaha Negara.
2. Perlu adanya landasan yuridis seperti Mahkamah Agung mengeluarkan peraturan yang mengatur dengan tegas

dan jelas mengenai upaya yang dapat ditempuh oleh warga masyarakat dalam hal upaya administratifnya dianggap dikabulkan namun pejabat yang berwenang tidak menindaklanjutinya dengan mengeluarkan Keputusan sesuai dengan Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 adalah dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan Undang Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya, demi terwujudnya kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Indroharto, *"Beberapa Pasal dari Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara"*, dalam P.J.J. Sipayung (ed), Pejabat sebagai calon tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara, Buku Kesatu, Jakarta: Sri Rahayu,1989.
- E. Utrech, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988.
- Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *"Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat"*, Jakarta,Raja Grafindo Persada, 2008.
- Suratman, H.Philips Dillah, *"Metode Penelitian Hukum"*, Bandung:Alfabeta, 2009.
- Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Kencana, Jakarta, 2014.
- Philipus M. Hadjon,*Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.
- Paulus Effendie Lotulung, *"Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah,"* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Hans Kelsen,*"Teori umum tentang hukum dan negara"*, Jakarta: Nusamedia,2011.
- S. Prajudi Atmosudirjo, Hukum Adminisrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Rochmat Soemitro, 1989 *"Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia"*,Badung: P.T.Eresco. 1989.

Paulus Effendi Lotulung, *"Hukum Tata Usaha Dan Kekuasaan"*, Jakarta: Salemba Empat, 2013.

Willy D.S. Volly, *Dasar-dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

JURNAL/KARYA ILMIAH

Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, dan Imam Ropil *"Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktek"*.

Enrico Simanjuntak *"Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara *Transformasi & Refleksi"*

Imam Ropil, *"Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktek"*

Ridwan HR *"Hukum Administrasi Negara"* .

S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UI Press, 2011.

Yuslim, *"Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara"*

Yodi Martono Wahyunadi, 2018 *"Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Setekah Pemberlakuan Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan"* Lampung: AURA Publishing.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

INTERNET/KAMUS

Di Akses Dari, <https://jdih.bssn.go.id/informasi-hukum/sertifikat-hak-atas-tanah-dan-sertifikat-hak-tanggung>, Pada Tanggal 6 Oktober 2020, Pkl 03:10 WITA.

Diakses dari <https://studihukum.blogspot.com/p/keputusan-tata-usaha-negara-beschikking.html>, Pada Tanggal 23 Oktober 2020, Pkl 11.50 Wita

Diakses dari <https://studihukum.blogspot.com/p/keputusan-tata-usaha-negara-beschikking.html>, Pada Tanggal 23 Oktober 2020, Pkl 12.16 Wita

Di akses dari <https://www.coursehero.com/file/p5qvn7oh/2-oleh-badan-atau-Pejabat-Tata-Usaha-Negara-Pengertian-badan-atau-Pejabat-Tata/>, Pada Tanggal 23 Oktober 2020, Pkl 13.00 Wita.

Diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt581/alur-penyelesaian-sengketa-tata-usaha-negara> Pada Tanggal 26 Oktober 2020 Pkl 12.41 Wita.

Di akses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/alur-penyelesaian-sengketa-tata-usaha-negara> Pada Tanggal 26 Oktober 2020 Pkl 16.18 Wita